

Latina 18 aprile 2009

LEGALITA'

Intervento del Prefetto Frattasi

Il tema della legalità è vastissimo per le innumerevoli implicazioni che presenta. Credo che il primo indispensabile sforzo consista allora nel non farsi sopraffare dalla complessità e dall'ampiezza della materia e nel tentare di dare un ordine alle riflessioni che potranno essere svolte in questo breve spazio di intervento.

Il tema della legalità richiama immediatamente il rispetto delle regole e una certa crisi che ha visto e vede interessato il nostro Paese come buona parte dei Paesi avanzati. Da questo punto di vista esso si intreccia con quello dell'etica e della trasparenza dei comportamenti e delle azioni pubbliche, anche se non vi rimangono estranei i comportamenti privati. Basterebbe pensare ai giganteschi interessi che si muovono, ad esempio, all'ombra delle grandi multinazionali. Interessi che incidono su nostri diritti fondamentali, sulla nostra salute, sulla nostra sicurezza, sulla sicurezza dei nostri risparmi.

Negli Stati Uniti, come è noto, la questione morale è esplosa con lo scandalo della Enron, definito il più grande tracollo finanziario della storia aziendale mondiale. Su quella scia sono state modificate dal legislatore americano in senso molto più rigoroso le sanzioni penali per gli amministratori in materia di falso in bilancio ed è stata rilanciata la questione della responsabilità sociale dell'impresa. Ne è nata una discussione sull'utilità dei cosiddetti codici etici, che non sono altro che impegni d'onore volti a sollecitare il rispetto di regole per lo più corrispondenti al contenuto di norme già scritte, la cui osservanza dovrebbe darsi per ovvia.

L'insistenza, tuttavia, con cui se ne parla lascia pensare che si avverta un'insufficienza, una forma di inadeguatezza del diritto, nel senso che si rilevi nell'ordinamento giuridico un *deficit* di precettività morale delle norme. Cosicché vi è necessità di integrare le fonti attraverso succedanei che tuttavia sono fuori dal sistema di produzione del diritto. Il quale, per altro verso, viene accusato di essere divenuto una sorta di *monstrum*, un apparato cieco destinato ad affastellare norme "che vengono dal nulla e possono essere ricacciate nel nulla". Questa impietosa descrizione, che dobbiamo alla sensibilità di Natalino Irti, disvela la perdita di senso dell'attività legislativa che sembra non più rispondere a principi di ordine generale, a una razionalità sistemica, apparendo piuttosto dominata dalla contingenza e dalla casualità. Di qui, forse, la fortuna, incontrata anche in Italia, dei codici etici, sebbene il fatto che essi siano sprovvisti di ogni sanzione ne metta a nudo tutta la fragilità, consegnandoli ad una dimensione poco più che esornativa.

Guido Rossi, nel suo interessante volume *Il gioco delle regole*, considera tali strumenti delle foglie di fico, se non peggio, intravedendovi, come si accennava, il tentativo di spostare su un piano extragiuridico ciò che invece è bene che il diritto positivo conservi all'interno della propria sfera regolativa, pena il suo stesso sgretolamento.

Una conclusione che mi sentirei di abbozzare sul punto è che il tema della legalità implica anche, e forse *in primis*, una buona qualità delle leggi, nel senso che una legge pensata con raziocinio, con attenzione alla sostenibilità dei precetti, scritta, magari, con sapiente tecnica, abbia un'autorevolezza ben maggiore rispetto a quella che promana da orribili norme, incomprensibili nella loro incerta e contorta perifrastica, consegnateci da un frettoloso legislatore.

E' possibile- secondo il mio sommesso avviso- che una parte del problema stia nel legiferare di meno e nel tentare di farlo meglio, con più qualità e accuratezza.

Riflettere, poi, su un altro aspetto.

Il rispetto della legge, la necessità del suo ossequio, ben espresso dal brocardo ciceroniano "legum servi sumus", è certamente un dato imprescindibile per misurare la qualità di una democrazia. L'esistenza di leggi certe, che esprimono in maniera chiara i precetti che vi sono contenuti, che rispettano principi basilari della civiltà giuridica, come il principio d'irretroattività della norma punitiva, il principio di generalità e astrattezza delle norme, il principio di separatezza e di indipendenza dell'ordine giudiziario, e così via, rappresentano una certa garanzia di rispetto del principio di legalità, in questa accezione ampia in cui ne sto parlando.

Tuttavia, si è portati giustamente a ritenere, soprattutto negli ambienti anglosassoni, che una democrazia efficiente, una buona democrazia, non possa essere giudicata solo alla luce di questi ampi principi. Non è che essi siano passati di moda, ma occorre che vengano rinforzati, rinvigoriti, in un'ottica di effettività.

Il primato della legge- quello che l'ordinamento anglosassone chiama *rule of law*- deve essere considerato alla luce di ulteriori verifiche, altrimenti il rischio è che si affermi un principio solo formalistico di prevalenza della legge. Seguendo tale impostazione si dovrà, ad esempio, verificare l'assenza, anche a livello locale, di grandi organizzazioni criminali in grado di influenzare o condizionare modelli relazionali sociali, decisioni pubbliche, qualità del tessuto socio-economico; si dovrà verificare, ancora, l'assenza di significative forme di corruzione negli apparati giudiziari, amministrativi e politici. Come l'assenza di impedimenti effettivi alla fruizione dei diritti fondamentali di libertà: quindi, occorrerà verificare che le Forze di polizia siano organizzate e agiscano in maniera trasparente che garantisca il cittadino contro le possibilità di abuso, sopraffazione, arbitrio; che l'accesso alla giustizia sia reso possibile a tutti senza significativi ostacoli e risponda a criteri di equità, efficienza e certezza giuridica (giusto processo, durata ragionevole del processo, gratuità del patrocinio ai non abbienti).

Insomma, il tema della legalità, come è agevole verificare da questa angolatura, richiama domande impegnative, a cui non è semplice rispondere perché la risposta non è scontata, nemmeno in una società come quella italiana che si pone tra le più progredite del mondo civilizzato.

Esiste poi una connessione intima tra legalità ed equità, nel senso che il principio di legalità è visto come non disgiunto dal principio di giustizia, rappresentandone molto più di un completamento.

Sul tema universale della giustizia e di cosa dobbiamo intendere con questo termine, se essa venga totalmente a risolversi con il diritto positivo o consista rispetto ad esso in qualcosa di diverso e di esterno, non mi soffermo per la stessa vastità del tema che richiederebbe ben altro tempo e sicuramente ben altre forze.

Posso dire, tuttavia, che aderisco alla tesi sostenuta da un illustre maestro, Gustavo Zagrebelsky, il quale ritiene che non sia possibile concepire un'idea assoluta di giustizia perché questa è *fuori dalla misura dell'uomo*.

Non vi è, per questo autore, che accedere all'idea di giustizia come tensione etica dell'esercizio legislativo. Per alcuni la consapevolezza di questo nostro limite potrà sembrare un'abdicazione, una rinuncia.

Mi affascina, però, il ricorso al concetto di tensione etica perché, involgendo il concetto di ricerca, lo ritengo più vicino di ogni altro alla nostra sensibilità di moderni, al fatto stesso di sentire l'effimero e il senso di precarietà come qualcosa di sostanziale alla nostra condizione umana. E che convive con il senso del sacro e del divino. Del resto, lo stesso Zagrebelsky ci ricorda che nella tensione verso la giustizia l'uomo appare, inappagato del bene a cui anela, quella fragile creatura del Discorso delle beatitudini.

Ora qui ne parlo per il motivo che ritengo altresì applicabili questi ragionamenti anche al tema della legalità.

Non mi pare che ci siano grandi differenze che possano seriamente rappresentare un ostacolo.

Anche il rispetto della legge presuppone una tensione di tipo etico, nel senso che tale rispetto non può certamente ridursi a un comportamento che coinvolga l'individuo solo esteriormente.

Possiamo non condividere il contenuto di determinate leggi, possiamo perfino ritenerle anche ingiuste, ingiuste secondo una nostra personale concezione della giustizia, ma saremo convinti del fatto di doverle osservare semplicemente perché esse sono state approvate nel rispetto di un determinato procedimento, corrispondono a regole predeterminate di produzione del diritto. La nostra insoddisfazione verso il contenuto di quelle leggi rimarrà, naturalmente, ma sarà stata controbilanciata dalla consapevolezza della loro eticità dal punto di vista del *farsi*. Come a dire che è stata riscattata, attraverso il metodo democratico, che è condivisione delle regole e rispetto della regola maggioritaria, la nostra antica condizione di sudditi.

Qualcuno, oggi, mette giustamente in guardia dal pericolo di dittature delle maggioranze. Trovo che questo grido di allarme riguardi molto da vicino il tema della legalità.

Uno dei fondamenti del principio di legalità nelle buone democrazie consiste nell'assicurare che altri, cioè la minoranza, disponga di un'*effettiva* possibilità di esercitare il controllo.

Principio di legalità e rispetto delle minoranze vengono a coincidere in questo caso.

Le maggioranze possono usare mezzi e metodi ostruzionistici- esiste anche un *filibustering* alla rovescia- per soffocare il pluralismo, per limitare senza un giusto motivo il diritto di informazione o quello di accesso, per ignorare o mortificare una qualsiasi norma di garanzia.

Accade, qualche volta, anche in questa nostra provincia.

Nei Paesi di tradizione anglosassone esiste un termine *accountability* che noi traduciamo sommariamente con responsabilità, per definire i rapporti interistituzionali in cui un organo istituzionale svolge una funzione di controllo rispetto ad un'altra istituzione. L'opposizione in Parlamento che riesca ad assolvere al proprio ruolo compie un'azione di controllo di responsabilità e, dunque, di *accountability*.

L'opposizione che chiede alla maggioranza di rendere conto delle proprie azioni rende essa stessa conto al proprio elettorato di come sta svolgendo il suo mestiere di opposizione. Tant'è vero che si parla di *accountability* elettorale, cioè di responsabilità nell'ambito di un rapporto che coinvolge, questa volta, elettore ed eletto.

Il principio di legalità ancora in questo caso si correla alla verifica della qualità delle democrazie. Ed è chiaro che stiamo parlando della qualità di un sistema, della bontà di un modello relazionale che va rispettato, perché funzioni a dovere, qualunque sia il ruolo che si è chiamati a svolgere.

E' abbastanza strano scoprire, da questo punto di vista, che il rispetto delle regole può corrispondere a un principio di convenienza, quanto di più lontano dai principi etici. Non tanto strano, tuttavia, se si tiene conto dello spirito pragmatico di cui sono impregnati i Paesi di *common law*.

Si potrebbe dire che la democrazia mette in mostra il suo profilo utilitaristico.

Niente tuttavia esclude che un approccio così materiale e pratico possa stare accanto ad una visione del problema più elevata e virtuosa.

Intendo dire che, per quanto conveniente risulti l'applicare un certo tasso di trasparenza alle azioni pubbliche, nella prospettiva di reciprocità e di *par condicio*, questo non esclude che una Nazione civile possa o voglia seguire quei comportamenti trasparenti con onesta convinzione, *credere*, insomma, che essi corrispondano ad un proprio dovere.

La dimensione etica che richiamo è un po' quella che anima in abbondanza, e magari ingenuamente, lo spirito patriottico degli Stati Uniti. Esattamente lo spirito di fiduciosa convinzione nell'unità del Paese che fa apporre agli americani sul loro biglietto verde il motto *God whit us*, laddove la protezione di un dio ultraterreno è invocata per un "noi" che equivale ad un "noi tutti", ed è storicamente *giustificata* perché tutti sono iscritti nello stesso destino di patria.

La trasformazione di un obbligo in un dovere- cioè in qualcosa a cui ubbidiamo non per mero ossequio ma perché sentiamo corrispondere a un'istanza di libertà interiore - è precisamente quel percorso virtuoso che indica Maurizio Viroli nel suo ispirato saggio su *L'Italia dei doveri*.

L'immanenza del valore della legalità alle forme storiche di moderna democrazia apre la via ad una conclusiva riflessione.

L'organizzazione della società secondo regole democratiche sembra infatti essere quella che meglio riesce, in assoluto, a farci comprendere il valore della legalità. Perché accade questo? Mi rispondo osservando che la democrazia mette al centro del proprio progetto il rispetto della persona umana. E ciò implica un quadro di tutele a cui non può in nessun modo difettare il sostegno e l'apporto della legge. Ed infatti quante volte, dinanzi a diritti costituzionali che ancora attendono piena attuazione da parte del legislatore ordinario, lamentiamo come questa assenza di *nomos* rappresenti una ferita aperta per la democrazia e per il Paese ?

Il valore della legalità esprime, dunque, un'istanza non formale di cittadinanza attiva, è funzionale ai processi di promozione sociale, è strumento di affermazione e di compimento delle libertà. Donde la necessità e la convenienza che ciascuno lo invochi e, al tempo stesso, se ne faccia vessillifero.